

*Клочко А. М., д.ю.н., доц., ХНУВС, м. Харків,  
Собина В. О., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Klochko A., Doctor in Law Sciences, Associate Professor, Vice-Rector,  
Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv,  
Sobina V., PhD in Technical Sciences, Associate Professor, Head of the  
Department of Logistics and Technical Support of Rescue Operations, National  
University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПОЛІЦІЇ В УКРАЇНІ**

### **PUBLIC CONTROL OF POLICE ACTIVITY IN UKRAINE**

*У статті розглянуто питання правової регламентації громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Особливу увагу приділено питанням механізмів реалізації громадського контролю в сучасних умовах та формах його реалізації.*

**Ключові слова:** *громадський контроль, прозорість та відкритість діяльності поліції, взаємодія поліції з населенням.*

*The article examined the question of legal regulation of public control over the activities of the National Police of Ukraine. Particular attention is paid to the implementation of mechanisms of public control in modern conditions and forms of its implementation.*

**Key words:** *social control, transparency and openness of the police, police interaction with the public.*

**Постановка проблеми.** Органи правопорядку в Україні, перебуваючи у процесі свого реформування, зазнали значних змін, що пов'язані з тим, що наша держава взяла на себе низку міжнародних зобов'язань на шляху до формування демократичного європейського суспільства. Демократизм за своїм змістом передбачає безпосереднє управління державою її народом через представницькі органи. Але, український менталітет та міжнародні стандарти не дозволяють обмежити участь суспільства в управлінні державними справами лише на обрані державні органи. Удосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення [5], а громадський контроль в той же час виступає дієвим засобом стримування від свавілля посадових осіб різних органів виконавчої влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженням поняття та змісту контролю за діяльністю органів державної влади присвячено роботи А.С. Крупника, С.Г. Брателя, С.Ф. Денисюка, Т.В. Наливайка, С.М. Кушніра [6-10] та інші. Поняття та зміст громадського контролю набули достатнього

дослідження, але питання громадського контролю за діяльністю окремих органів державної влади потребують подальшого наукового опрацювання. Зважаючи на це, і громадський контроль за діяльністю Національної поліції України потребує ретельного аналізу та дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статі є аналіз правової регламентації здійснення громадського контролю за діяльністю поліції та механізму його реалізації у сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** В силу об'єктивних та суб'єктивних причин будь-якій державі властиві зловживання владними повноваженнями і реалізація своїх інтересів на шкоду суспільним. Така негативна тенденція веде до зміни сутності і соціального призначення держави. Для подолання такого явища необхідні заходи для обмеження влади, тобто контроль, що обумовлює необхідність формування і розвитку громадського контролю за діяльністю органів державної влади в цілому, і Національної поліції зокрема.

Сучасність характеризується виникненням нових форм, напрямів і способів здійснення громадського контролю за діяльністю органів державної влади, в тому числі і виконавчої. Такий контроль повсякчас вступає в протиріччя із законодавством, змінюються методи впливу на підконтрольні органи, чисельність контролюючих органів тощо. Це зовсім не означає, що здійснення громадського контролю повинно відбуватися стихійно, без будь-якого правового регулювання. Здійснюючи контроль, громада вступає у відносини з органами влади, порядок діяльності яких чітко регламентований чинним законодавством. Рівень демократизації суспільства та його політична культура безпосередньо впливають на розвиненість механізмів контролю діяльності поліції, а також на контрольованість такої діяльності. Контроль за діяльністю поліції у всіх демократичних державах є невід'ємною рисою громадського життя. Мова йде саме про зовнішній контроль, який сприймається чи не головною умовою, яка гарантує дотримання під час поліцейської професійної діяльності конституційних засад, прав і свобод громадян, законність здійснення такої діяльності.

Для досягнення мети статті, в першу чергу, необхідно визначитися з понятійним апаратом, який використовується. Отож, на думку В.Я. Малиновського, контроль – це процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів у тому випадку, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [11]. С.Г. Стеценко визначає контроль як організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших фактичних дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [12].

Враховуючи наведені визначення, можна дійти висновку, що під контролем варто розуміти процес перевірки, спостереження за дотриманням законності та дисципліни суб'єктом контролю за відповідним об'єктом контролю.

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

лю, який характеризується можливістю втручання контролюючого органу в діяльність органу, стосовно якого здійснюється контроль. Характерною ознакою контрольної діяльності є можливість впливу на підконтрольний суб'єкт з метою припинення виявлених порушень законності.

Щодо поняття «громадський контроль», то в науковій літературі зустрічається достатньо велика кількість його визначень. Головними його рисами є: здійснення громадськими організаціями та окремими громадянами; він є головною функцією громадянського суспільства; широкий вибір різноманітних форм громадського контролю та ін. Але, аналізуючи ці два наведені поняття, можна знайти одну характерну відмінність. Контроль передбачає можливість впливу на підконтрольного суб'єкта. А громадський контроль дає можливість контролюючому суб'єкту вказати на недоліки підконтрольного, без безпосереднього втручання у процес усунення вказаних недоліків. Чому так відбувається?

Науковці зазначають, що функція контролю характерна для органу, який здійснює безпосереднє управління підконтрольним об'єктом. Громадський контроль є однією з головних ознак громадянського суспільства та демократичної держави в цілому. Народ країни, який виступає в Україні джерелом влади, є головним «владним органом». Тобто, виходячи з цього, можна стверджувати, що народ, тобто громадяни України, має право здійснювати управління державними справами на всіх рівнях безпосередньо або ж через своїх представників. Здійснення контролю через своїх представників є державним контролем, а ось безпосереднє здійснення контролю і є громадським контролем, який зовсім не відповідає тим вимогам громадянського суспільства та міжнародному досвіду в цій сфері.

Головною проблемою цього способу контролю є те, що діяльність представників громади та пересічних громадян не можна назвати контролем у повному розумінні цього слова. Це трапляється тому, що наявність такої ознаки контролю як право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного суб'єкта та право притягати винних у порушенні законності представників державних органів до юридичної відповідальності не є реалією нашого життя.

Громадський контроль за діяльністю Національної поліції України вперше, з прийняттям закону України «Про Національну поліцію», отримав чітке законодавче врегулювання. Але чи всі аспекти громадського контролю в його теоретичному розумінні відображені в законі?

Зміст 8 розділу Закону України «Про Національну поліцію» свідчить, що законодавець при розробці проекту закону розумів громадський контроль як можливість отримання звіту про діяльність підрозділу поліції, можливість висунення резолюції недовіри керівнику територіального підрозділу поліції, а також різні форми взаємодії поліції і населення. Отож, окрім того, що в теоретичному аспекті не зовсім зрозумілим залишається питання тлумачення поняття громадського контролю, що і на законодавчому рівні ототожнює поняття контролю та взаємодії з населенням.

Варто зазначити, що зміст цього розділу Закону України «Про

Національну поліцію» також свідчить про те, що такі поняття як громадський моніторинг та громадська експертиза не виокремлюються, а більше ототожнюються. Громадський контроль за діяльністю поліції повинен передбачати комплекс заходів, спрямований на отримання об'єктивної інформації про діяльність органів поліції громадськими організаціями та окремими громадянами. Громадська експертиза являє собою можливість громадян здійснювати оцінку правозастосовних рішень з метою подальшого їх врахування. Громадський моніторинг характеризується лише дослідженням, тобто зібранням, вивченням, накопиченням та аналізом інформації про діяльність підрозділів поліції.

На думку Н.К. Дніпенка, громадський моніторинг та експертиза є формами громадського контролю[13]. Але варто не погодитись з цією позицією повністю. Сукупність та системність дії зазначених форм в поєднанні з можливістю отримати результат у вигляді ефективної протидії порушенням законності і є громадським контролем. Тобто лише за можливості реалізації усіх форм громадського контролю можливо говорити про можливість реалізації самого контролю. Тому, надалі в статті буде розглянуто можливі форми здійснення громадського контролю за діяльністю Національної поліції не тільки рамках змісту Закону України «Про Національну поліцію», а й з огляду на існуючу в Україні чинну нормативно-правову базу.

Ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та опубліковують на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність поліції. З огляду на зміст зазначеної статті, варто зазначити, що в даному випадку про здійснення контрольних функцій не йдеться зовсім. Отримання інформації від органів державної влади, органів місцевого самоврядування можливе і відповідно до інших законів України. Такими законами є закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Так, в законі України «Про звернення громадян» зазначено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення (стаття 1). У тому ж законі у статті 19 зазначається обов'язок органів державної влади скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням.

Закон України «Про доступ до публічної інформації» гарантує громадянам отримання інформації за запитом до відповідного органу, розпорядника

Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

інформації. Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» більш конкретно визначає можливість отримання інформації яка не містить державної або службової таємниці з питань правоохоронної діяльності.

Отож, додаткове закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» норми стосовно можливості отримання інформації від органів та підрозділів поліції не є важливим. Нагальною є потреба у законодавчій регламентації самого процесу отримання інформаційних звітів від керівництва поліцейських підрозділів. Формальні відповіді на запити та номінальні звіти, які мають місце в сучасному житті жодним чином не відповідають вимогам здійснення громадського контролю за діяльністю поліції.

Об'єктивною інформацією можна назвати тільки ту, яка відображає реальну картину дійсності, незалежно від чиєїсь особистої думки чи оцінки. В поліції до такої інформації можна віднести реальні данні про стан злочинності, кількість розкритих та нерозкритих злочинів, кількість зареєстрованих звернень громадян та кількість офіційно прийнятих рішень стосовно реагування на такі звернення. В країні, де існує демократія та громадське суспільство органи державної влади повинні здійснювати свою діяльність на засадах відкритості та прозорості. Так, ст. 9 закону України «Про Національну поліцію» законодавчо закріпила ці принципи. Але менталітет українського народу такий, що мало хто може відкрито говорити про недоліки в своїй діяльності. Тому більшість звітів та оприлюдненої інформації залишається суб'єктивними.

Стаття 87 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції. Така діяльність передбачає можливість представницьких органів територіальних громад, а саме органів місцевого самоврядування, висловлювати незадоволення діяльністю поліції відповідного територіального підрозділу. Але, говорячи про громадський контроль, неодноразово зустрічалася думка, що його суб'єктами можуть бути і пересічні громадяни, і громадські організації.

З огляду на можливий механізм прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, діяльність якого, на думку громадськості, не відповідає основним завданням діяльності поліції, варто наголосити, що контрольна діяльність громадськості буде здійснюватися через їх представників в органах місцевого самоврядування, а безпосередній вплив на діяльність поліції відсутній. Такий вплив можливий лише у випадку порушення охоронюваних законом прав громадян представниками правоохоронних органів у судовому порядку.

Використання у 8 розділі Закону України «Про Національну поліцію» термінів «регулярно», «постійно», «систематично» не дає жодних гарантій стосовно своєчасного, повного та об'єктивного інформування населення про діяльність підрозділів поліції. Шляхом подолання зазначеної проблеми має стати більш точне визначення строків та термінів інформування громадськості, і не щороку, як зазначено в ст. 86, а як мінімум щоквартально.

Контроль за діяльністю поліції може здійснюватися у формі залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність

поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків. Саме ця норма, закріплена у статті 90 Закону України «Про Національну поліцію», повністю відповідає головній ознаці громадського контролю, такий як можливість безпосередньо впливати на діяльність поліції.

Окрім зазначеного вище, існує достатньо розповсюджена форма контролю громадян за діяльністю поліції – оприлюднення інформації про незаконні дії в мережі Інтернет, шляхом завантаження відеоматеріалів з незаконними діями поліцейських. Таку інформацію не можна вважати повністю достовірною, але як ефективний та дієвий метод підвищення довіри населення до діяльності поліції пропонується створення окремого Інтернет-ресурсу, в якому громадяни зможуть завантажувати відеоматеріали з порушенням. Цей ресурс повинен постійного аналізуватися службами моніторингу в підрозділах поліції, і на основі отриманої інформації корегувати методи та способи впливу на працівників підрозділу. Таким чином, громадський контроль за діяльністю поліції з огляду на чинне законодавство можна сформулювати як комплекс заходів, які здійснюються громадськістю (органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, громадянами), що спрямовані на збирання, накопичення, аналіз інформації про діяльність працівників поліції, що, як результат, передбачає можливість та реальний механізм представлення цієї інформації до внутрішньовідомчого контролюючого органу з Національній поліції з метою усунення зазначених недоліків.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище можна зазначити таке: 1) правова регламентація громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребує подальшої удосконалення; 2) проблемою сучасного законодавства завжди залишається відсутність законодавчо врегульованих механізмів здійснення громадського контролю; 3) налагодження взаємодії з населенням на засадах партнерства можливе не лише за умов її правової регламентації, а за умов реального організаційного оновлення процесів діяльності, які б характеризувалися відкритістю та прозорістю. Як приклад, можна навести політику Міністерства внутрішніх справ Грузії, де вітражі поліцейських будівель зроблені зі скла, що дозволяє напряду здійснювати нагляд громадськістю за дотриманням поліцейськими законності.

#### **Список використаних джерел**

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015 – № 146.
2. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Голос України від 22.10.1996.
3. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI // Урядовий кур'єр від 15.02.2011 – № 28.
4. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 № 975-IV // Урядовий кур'єр від 22.08.2003 – № 156.
5. Іжа М. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень / М. Іжа, О. Радченко // Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6), 2017

Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – Т. 4. – С. 74–79.

6. Крупник А. С. Громадський контроль: сутність та механізми здійснення / А. С. Крупник // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2007. – №. 1. – С. 96–115.

7. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Сергій Григорович Братель –Київ : Київський нац. ун-тет внутрішніх справ, 2007. – 20 с.

8. Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні: адміністративно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.07 "адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Станіслав Федорович Денисюк – Дніпропетровськ : Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ, 2010. – 37 с.

9. Наливайко Т. В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права" / Тетяна Володимирівна Наливайко – Львів : Львів. держ. ун-т внутріш. справ., 2010. – 18 с.

10. Кушнір С. М. Правові засоби громадського контролю в механізмі правового регулювання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук.: спец. 12.00.01 "теорія та історія держави і права" / Сергій Миколайович Кушнір – Запоріжжя : Запорізький нац. університет. – 2011. – 16 с.

11. Малиновський В. Я. Державне управління / В. Я. Малиновський. – К. : Атіка, 2003. – 573 с.

12. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посіб. – вид. 2-ге перер. і доп. – К. : Атіка, 2009. – С. 199–200.

13. Дніпренко Н. К. Громадський моніторинг, громадська експертиза та громадський контроль : функціональний аналіз і європейські традиції застосування / Н. К. Дніпренко // Державне управління: теорія і практика. – 2012. – №. 1. – С. 1-8.

#### References

1. "On the National Police [Pro Nacionalnu Policiju]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 12 Aug. 2015: n. pag. Print.

2. "On Public Appeals [Pro zvernennja gromadjan]." *Golos Ukrainy* [Kiev] 22 Oct. 1996: n. pag. Print.

3. "On access to public information [Pro dostup do publichnoi informacii]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 15 Feb. 2011: n. pag. Print.

4. "On democratic civilian control under the military and law enforcement state agencies [Pro demokratychnyj cyvilnyj kontrol nad Vojennoju organizacijeju i pravooohoronymy organamy derzhavy]." *Urjadovyj Kurjer* [Kiev] 22 Aug. 2003: n. pag. Print.

5. Izha, M. and Radchenko O. Public control in the system of public administration as an effective instrument of the examination of state-management decisions [Gromadskyj kontrol v systemi publichnogo upravlinnja jak efektyvnyj instrument ekspertyzy derzhavno-upravlinskyh rishen']. *Publichne upravlinnja: teorija ta praktyka* 4 (2012): 74–79. Print.

6. Krupnyk, A.S. Public control: the nature and mechanisms of its implementation [Gromadskyj kontrol: sutnist ta mehanizmy zdijsnennja]. *Teoretychni ta prykladni pytannja derzhavotvorennja* 1 (2007): S. 96–115. Print.

7. Bratel, S.G. "Social control of the activity of militia." Diss. Kyiv National University of Internal Affairs, 2007. Abstract. (2007): 20. Print.

8. Denysjuk, S.F. "The public legal control after law enforcement activity in Ukraine: administrative-law aspects." Diss. Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, 2010. Abstract. (2010): 37. Print.
  9. Naluvaiko, T.V. "Public control in Ukraine as an institute of civil society: a theoretical-legal aspect." Diss. Lviv State University of Internal Affairs, 2010. Abstract. (2010): 18. Print.
  10. Kushnir, S.M. "Legal instruments of public control in the mechanism of legal regulation." Diss. Zaporizhzhya National University, 2011. Abstract. (2011): 16. Print.
  11. Malynovskyj? V.Ja. *State regulation [Derzhavne upravlinnja]*. Kiev : Atika, 2003. Print.
  12. Stecenko, S.G. *Administrative Law of Ukraine [Administratyvne pravo Ukrai'ny]*. Kiev : Atika, 2009. Print.
  13. Dniprenko, N.K. [Gromadskyj monitoryng, gromadska ekspertyza ta gromadskyj kontrol: funkcionalnyj analiz i jevropejski tradycii zastosuvannja]. *Derzhavne upravlinnja: teorija i praktyka* 1 (2012): 1-8. Print.
-